

最 高 行 政 法 院 判 決

111年度上字第539號

上 訴 人 彰化縣政府

代 表 人 王惠美

訴訟代理人 林民凱 律師

被 上 訴 人 大興開發建設有限公司

兼 代 表 人 黃偉倫

被 上 訴 人 沈秀蓮

共 同

訴訟代理人 蔚中傑 律師

上列當事人間文化資產保存事件，上訴人對於中華民國111年5月12日臺中高等行政法院110年度訴更一字第20號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、緣○○縣○○市○○路000號建物（下稱系爭建物）坐落於被上訴人沈秀蓮所有之000地號土地（權利範圍全部）、被上訴人黃偉倫所有之00000地號土地（權利範圍全部）及被上訴人大興開發建設有限公司所有之000地號及000地號土地（權利範圍各1/4，下合稱系爭土地）上。上訴人於民國104年10月20日接獲民眾洪裕易提報系爭建物為歷史建築，乃邀集專家學者於104年11月10日辦理現勘，現勘結論認為該建物建築完整，周邊環境具再利用潛力價值等因素，推薦為具有歷史建築潛力者。因系爭建物定著之土地為私人所有，上訴人於105年3月25日召開之彰化縣政府有形文化資產審議專責小組（下稱專責小組）會議中決議：「請警察局了解土地所有人之想法及保存意願後，再提送專責小組討論。」上訴人依上開會議決議將系爭建物「登錄歷史建築案」，提送彰化縣政府有形文化資產審議委員會（下稱審議會）審議。上

01 訴人於105年10月7日辦理現勘，並於105年10月17日召開審
02 議會105年度第3次會議，決議：「不予指定登錄為古蹟或歷
03 史建築。」然因該次會議出席人數12人其中10人同意，不及
04 審議委員21人之半數，審議程序不完備，經文化部以106年1
05 月16日文授資局蹟字第1063000653號函知上訴人應於發文日
06 （即106年1月16日）逕行審議程序。上訴人遂以106年1月17
07 日府授文資字第1060019050A號函知系爭建物之所有權人系
08 爭建物因已進入文化資產之審查登錄及公告程序，依文化資
09 產保存法（下稱文資法）第20條規定，於106年1月17日起逕
10 列為暫定古蹟，期限至106年7月16日止。上訴人於106年6月
11 19日辦理現場勘查，並依106年6月23日召開之專責小組106
12 年第2次會議決議，將系爭建物登錄「歷史建築案」提送上
13 訴人於106年7月11日召開之審議會106年度第3次會議進行審
14 議，決議（委員13人出席，10人同意，達出席人數2/3）作
15 成登錄歷史建築，登錄名稱為「原彰化街南郭派出所」（下
16 稱系爭歷史建築），其理由略為：磚造保甲事務所長期做為
17 該派出所之勤務休息室，為該派出所重要設施之一，透過該
18 保甲事務所保存與修復，將得以完整呈現日據時期沿用清朝
19 保甲制度之慣習，且在戰後持續為警政單位使用多年，可算
20 是見證彰化南門城內外空間演化之重要史蹟，但因定著土地
21 為私人所有，關於歷史建築土地範圍，嗣再次詢問地主後再
22 決定等語。上訴人又於107年2月7日召開審議會107年度第2
23 次會議，審議系爭歷史建築之登錄範圍及面積，決議：「請
24 辦理基礎調查研究之受託單位補充資料後再行審議。」上訴
25 人復於107年8月23日至現場勘查，與會委員大多數表示基於
26 文化資產之完整性，建議以圍牆為範圍而全區加以保留。上
27 訴人再於107年9月11日召開審議會107年度第7次會議再次進
28 行審議，決議：「通過登錄範圍以派出所與保甲事務所定著
29 之地號000、000、00000與000地號為保存範圍」。上訴人乃
30 依上開會議決議，以107年10月11日府授文資字第107035121
31 4B號公告（下稱原處分）登錄「原彰化街南郭派出所」為該

縣歷史建築，其公告事項第1點記載：「……（四）歷史建築及其所定著土地之地號及面積：1、歷史建築本體：坐落於彰化縣○○市○○段○○○段（以下均省略地段）000、000、00000、000地號（均為部分，按：此為贅載）土地上建物。2、定著土地範圍之地號及面積：『原彰化街南郭派出所』建築本體坐落土地及保存範圍為派出所與保甲事務所所定著之地號000、000、00000、000地號（均為部分，按：此亦為贅載。又按其面積分別為188、399、103、420平方公尺），總面積為1,110平方公尺。（五）登錄理由及法令依據：1、登錄理由：(1)表現地域風貌或民間藝術特色者：『原彰化街南郭派出所』最遲創設於明治37年（1904），位處舊彰化縣城至南瑤宮之要道，有其地理意義。(2)具建築史或技術史之價值者：派出所與保甲事務所均為昭和5年（1930）興建之加強磚造建築，為彰化市日據時期保甲制度之見證；且據訪談原地主三官大帝會曾將神像供奉於保甲事務所內，戰後才於每年農曆10月15日由爐主擲筊後迎回家奉祀，具有歷史意義。(3)具地區性建造物類型之物色者：戰後，民國40年（1951）門牌為○○路73號，本案改稱為民族路派出所，亦有見證彰化街區發展意義。……」另因上訴人嗣後發現000及00000地號土地，各於107年10月1日及107年10月9日分別分割成000、00000及00000、00000地號（面積分別為336、63、85、18平方公尺，合計總面積仍為1,110平方公尺），上訴人已以108年1月23日府授文資字第1080023480號函，檢具相關土地謄本及地籍圖謄本向訴願機關陳報將續行更正公告地號，並副知被上訴人訴願代理人。被上訴人不服，循序提起行政訴訟，並聲明：原處分及訴願決定均撤銷。經改制前臺中高等行政法院（下稱中高行）108年度訴字第74號判決駁回後，惟經本院109年度上字第270號判決（下稱本院發回判決）廢棄該判決，發回中高行更為審理。嗣經中高行110年度訴更一字第20號判決（下稱原判決）將訴願決定及原處分均撤銷。上訴人不服，乃提起本件上訴。

01 二、被上訴人起訴之主張及上訴人於原審之答辯，均引用原判決
02 所載。

03 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

04 (一)依文資法第14條第1項、第2項及106年7月27日修正之同法施
05 行細則（下稱文資法施行細則）第16條規定，可知主管機關
06 針對特定文資審議決定列冊追蹤後，應於6個月內決定繼續
07 追蹤，或指定、登錄，或解除列冊。106年7月27日修正之文
08 資法施行細則第16條規定為新增條文，其意旨在「為落實文
09 化資產之列冊追蹤工作，建立主管機關於列冊後辦理審議之
10 機制，爰定明主管機關依本法第14條第2項及第60條第2項規
11 定辦理審議之方式及應作成之決議。」（參其修正說明）由
12 其立法沿革可知，有鑑於現代法治國家對於公權力作為之程
13 序要求越趨明確、嚴謹之演進，對於在行政程序基本要求下
14 本應踐行之程序，予以明文強調，其旨具有程序嚴謹、效率
15 要求之意義；藉由施行細則之規定，明白指引「列冊追蹤」
16 階段具有審查程序趨近終局決定之時程，不應無端延滯懸而
17 不決。原審核閱全卷並未見上訴人將系爭歷史建築列冊追
18 蹤，再經原審詢問上訴人是否踐行列冊追蹤，上訴人則稱上
19 訴人於106年6月19日之後陸續有作現場勘查及開會審議，均
20 有告知系爭土地所有權人，沒有列冊追蹤不會對其權益產生
21 影響云云，堪認上訴人確實未對系爭歷史建築列冊追蹤，顯
22 有違行政程序之基本要求。

23 (二)觀諸專責小組及上訴人審議會專案小組之歷次會議紀錄均未
24 就文化資產之歷史、文化、藝術、科學、自然等價值，及未
25 來管理維護財務規劃、指定登錄範圍之影響進行評估。又上
26 訴人委託建國科技大學（下稱建國科大）製作之「彰化縣暫
27 定古蹟列冊追蹤案件（8處）先期基礎調查研究計畫」期末
28 修正報告書（下稱報告書）雖記載「文化資產價值評估與分
29 析」一節，惟稽其內容關於資產評估，以「有其地理意
30 義」、「具有歷史意義」、「見證街區發展意義」等等抽象
31 性之描述；關於保存建議，則提出「高度」、「中度」、

01 「低度」3種建議，乃關於保存範圍，涉及坐落基地之大小，並無具體之價值評估，及未來維護保存之可能方式，及其利弊得失並財務支出等具體內容，此與106年7月27日修正之文資法施行細則第14條第2項、第3項規定（原規定為106年7月27日修正前文資法施行細則第7條之1）所欲達成之目的，相去甚遠，實未符評估之意義。況該份報告書係於107年9月作成，是可見上訴人並未於系爭歷史建築文化資產指定或登錄前將該份報告送交審議會，供審議委員參酌判斷之參考，尚難以建國科大報告書遽認上訴人已對系爭歷史建築依據文化資產類別、特性組成專案小組，就文化資產之歷史、文化、藝術、科學、自然等價值，及未來管理維護財務規劃、指定登錄範圍之影響進行評估而作成具評估價值之報告，並將報告送審議會，供審議委員參酌判斷之參考，是上訴人並未依文資法施行細則第14條規定踐行法定必要程序。

05 (三)依歷史建築紀念建築登錄廢止審查及輔助辦法（下稱登錄審查辦法）第5條第1項第2款規定，對於登錄之歷史建築公告應載明者為「歷史建築及其所定著土地範圍之面積及地號」，而其面積係指該歷史建築定著土地事實上所占用之面積，及基於歷史建築文化資產價值保存必要與不可分割範圍，並經主管機關審議會審議通過，且公告時所載之面積為準（文化部104年6月18日文授資局蹟字第1043005317號函參照）。歷史建築登錄土地的範圍，應限於建物本體所定著之土地，如要擴大土地應詳述理由並說明必要性。本件出席107年9月11日107年第7次審議會參與表決之11名委員並未說明其同意登錄系爭建物為歷史建築事實上所占用之系爭土地之面積及基於歷史建築文化資產價值保存必要與不可分割之土地範圍之具體理由，且上訴人亦自承其係依照建國科大報告書計算、規劃之登錄之土地面積，惟從審議會歷次會議紀錄以觀，並未見上訴人將建國科大報告書提報於審議會委員會會議加以討論，且審議會未說明非屬於系爭歷史建築所占用之相同地號其他部分土地面積，何以係屬文化資產價值保存

01 必要而不可分割之範圍，則原處分將系爭歷史建築定著地號
02 土地之全部面積納入，且依該次會議紀錄亦難認審議會有針
03 對系爭歷史建築定著土地面積之必要性予以討論。而107年9
04 月11日審議會107年度第7次會議未說明其判斷之具體理由，
05 將導致原審無從審查其判斷有無出於恣意濫用之瑕疵，是其
06 欠缺理由之審議結論，即屬判斷出於恣意濫用而違法，且依
07 該次審議會之會議紀錄及原處分所載登錄理由，對於前揭應
08 予斟酌裁量之情事，亦未具體說明其判斷之理由，有違法治
09 國家之明確性原則。

10 (四)綜上，上訴人有上述未踐行列冊追蹤程序、未提出完整評估
11 報告、且同時將系爭土地全數納入歷史建築範圍未附理由，
12 又不符合最小侵害原則等之違誤等語，撤銷訴願決定及原處
13 分。

14 四、經核原判決撤銷訴願決定及原處分之結果，尚無違誤，茲予
15 以補充論述如下：

16 (一)主管機關審議會對於審議通過登錄歷史建築，具有判斷餘
17 地：

18 按文資法第3條第1款第2目對於歷史建築有「歷史事件所定
19 著或具有歷史性、地方性、特殊性之文化、藝術價值，應予
20 保存之建造物及附屬設施」之定義性規定，另文資法第18條
21 第5項所授權訂定於106年7月27日修正發布之登錄審查辦法
22 第2條第1項規定：「歷史建築之登錄，應符合下列基準之
23 一：一、表現地域風貌或民間藝術特色者。二、具建築史或
24 技術史之價值者。三、具地區性建造物類型之特色者。」10
25 6年7月27日修正前原名為「歷史建築登錄廢止審查及輔助
26 辦法」第2條第1項規定：「歷史建築之登錄，依下列基準為
27 之：一、具歷史文化價值者。二、表現地域風貌或民間藝術
28 特色者。三、具建築史或技術史之價值者。四、其他具歷史
29 建築價值者。」不論前揭法律定義或登錄審查辦法於106年7
30 月27日修正前後之判斷基準，經登錄為歷史建築者，必須該
31 特定建造物及附屬設施足供人們感受一定地域範圍內之文

01 化、藝術、建築、歷史之脈絡，其內涵自屬不確定法律概
02 念；作成認定者應具有此一領域之專業知識及宏觀視野，得
03 本於其專業確信提供具體意見。乃文資法第6條第1項規定有
04 關審議各類文化資產之指定、登錄等重大事項，應組成相關
05 審議會進行審議；第2項並授權中央主管機關制定文化資產
06 審議會組織及運作辦法（下稱組織及運作辦法）。106年7月
07 27日修正發布之組織及運作辦法第4條規定：「（第1項）審
08 議會置召集人1人，由主管機關首長或其指派之代表兼任；
09 置委員9人至21人，除召集人為當然委員外，由主管機關首
10 長遴聘主管機關或有關機關代表、專家學者及民間團體代表
11 擔任。（第2項）前項專家學者、民間團體代表應具備該審
12 議會所涉文化資產類別之相關學術專長或實務經驗，專家學
13 者及民間團體代表委員人數不得少於委員總人數三分之
14 二。」同辦法第6條規定：「……（第5項）審議會之決議，
15 以過半數委員之出席，出席委員三分之二以上同意行之。
16 （第6項）前項出席委員中，專家學者及民間團體代表委員
17 人數不得低於二分之一。」106年7月27日修正前原名稱為文
18 化資產審議委員會組織準則（下稱組織準則）第3條規定：
19 「……（第2項）審議委員會各置委員9人至21人，由機關代
20 表及專家學者擔任。（第3項）前項專家學者應具備該審議
21 委員會所屬文化資產之相關專業背景，且其人數不得少於委
22 員總人數三分之二。」第7條規定：「（第1項）委員應親自
23 出席會議，會議之決議，以過半數委員之出席，出席委員三
24 分之二以上同意行之。（第2項）前項出席委員中，專家學
25 者委員人數不得低於二分之一。……」由以上修正前後規定
26 可知，組成審議會之目的在審議文化資產之指定、登錄，組
27 成之委員應專業及多元，且召開會議學者專家、民間團體代
28 表（106年7月27日修正後）出席人數應達一定比例等節以
29 觀，即是期待具有專業及握有職掌者並民間團體（106年7月
30 27日修正後）之參與帶入公民意見，同席經由相互討論、辯
31 證及表決，確定特定建造物及附屬設施具備文資法所定義之

01 歷史建築之特徵。是以，應認審議會對於審查標的是否為文
02 化資產所為結論，具有專業性、不可替代性，享有判斷餘
03 地。司法對於具有判斷餘地之行政決定，基於司法審查之侷
04 限性，由功能角度出發，應為有限之審查。依實務向來之見
05 解，所稱有限之審查範圍包括：(1)行政機關所為之判斷，是
06 否出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊。(2)行政機關之判斷，
07 是否有違一般公認之價值判斷標準。(3)行政機關之判斷，是
08 否違反法定之正當程序。(4)作成判斷之行政機關，其組織是
09 否合法且有判斷之權限。(5)行政機關之判斷，是否出於與事
10 物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。(6)行政機關之判
11 斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原
12 則、公益原則等等，仍應由法院審查（司法院釋字第553號
13 解釋理由書參照）。

14 (二)本件原處分之審議程序所應遵循之一般程序規定：

15 本件原處分作成於107年10月11日，惟其程序始自104年10月
16 20日接獲民眾洪裕易提報系爭建物為歷史建築，上訴人接續
17 進行之相關程序如原判決附表事實欄所列。其間文資法及其
18 之授權命令多有修正。105年7月27日修正前文資法第12條規
19 定：「主管機關應普查或接受個人、團體提報具古蹟、歷史
20 建築、聚落價值建造物之內容及範圍，並依法定程序審查
21 後，列冊追蹤。」105年7月27日修正文資法第14條規定：
22 「（第1項）主管機關應定期普查或接受個人、團體提報具
23 古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群價值者之內容及範
24 圍，並依法定程序審查後，列冊追蹤。（第2項）依前項由
25 個人、團體提報者，主管機關應於6個月內辦理審議。（第3
26 項）經第1項列冊追蹤者，主管機關得依第17條至第19條所
27 定審查程序辦理。」第18條規定：「（第1項）歷史建築、
28 紀念建築由直轄市、縣（市）主管機關審查登錄後，辦理公
29 告，並報中央主管機關備查。……（第5項）歷史建築、紀
30 念建築登錄基準、廢止條件、申請與審查程序、輔助及其他
31 應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」（按，第17

條、第19條係分別關於古蹟、聚落建築群之規定）。另106年7月27日修正前文資法施行細則第8條第1項規定：「本法（按，指105年7月27日修正前文資法）第12條……所定主管機關普查或接受個人、團體提報具古蹟、歷史建築、聚落、遺址、文化景觀、傳統藝術、民俗及有關文物或自然地景價值者或具保護需要之文化資產保存技術及其保存者，其法定審查程序如下：一、現場勘查或訪查。二、作成是否列冊追蹤之決定。」106年7月27日修正之文資法施行細則第15條規定：「（第1項）本法第14條第1項……所定主管機關普查或接受個人、團體提報具文化資產價值或具保護需要之文化資產保存技術及其保存者，主管機關應依下列程序審查：一、現場勘查或訪查。二、作成是否列冊追蹤之決定。……（第5項）經第1項審查決定列冊追蹤者，主管機關應訂定列冊追蹤計畫，並定期訪視。」第16條規定：「本法第14條第2項及…所定主管機關應於6個月內辦理審議，係指主管機關就個人或團體提報決定列冊追蹤者，應於6個月內提送審議會辦理審議，並作成下列決議之一：一、持續列冊，並得採取其他適當列冊追蹤之措施。二、進入指定或登錄審查程序。三、解除列冊。」此屬新增，其意旨在「為落實文化資產之列冊追蹤工作，建立主管機關於列冊後辦理審議之機制，爰定明主管機關依本法第14條第2項規定辦理審議之方式及應作成之決議（參其修正說明）。故由以上立法沿革可知，文資法授權訂定之施行細則於106年7月27日修正，惟新舊規定關於主管機關定期普查或接受個人、團體之提報，而針對特定建造物及其附屬設施進行審議所應踐行之程序，大致相同，應先行調查，視調查結果決定列冊追蹤與否；如列冊追蹤，應定期訪視，列冊追蹤後6個月內，應審議作成具體決定為繼續追蹤，或指定、登錄，或解除列冊。106年7月27日修正發布之登錄審查辦法第4條規定：「直轄市、縣（市）主管機關為歷史建築、紀念建築之登錄，依下列程序為之：一、現場勘查。二、經審議會審議並作成登錄處分之決議。」

01 三、作成登錄處分，辦理公告，並通知申請人或處分相對
02 人。四、報中央主管機關備查。」

03 (三)主管機關應組成專案小組評估文化資產之價值及未來保存管
04 理維護、指定登錄範圍之影響：

05 1.106年7月27日修正前文資法施行細則第7條之1規定：「主
06 管機關依本法規定進行文化資產指定、登錄之審議時，應
07 依據文化資產類別、特性組成專案小組，就文化資產之歷
08 史、文化、藝術、科學、自然等價值，及未來管理維護財
09 務規劃、指定登錄範圍之影響進行評估。」此一規定為10
10 4年8月31日所增訂，源起於當時未明文規定各類文化資產
11 指定、登錄前，應有事先之評估機制，因有未妥，為使文
12 化資產之指定、登錄程序更為完善，並有助於未來文化資
13 產之管理維護工作，乃予增訂（參修法理由）。106年7月
14 27日修正後文資法施行細則第14條修正為：「……（第2
15 項）主管機關將文化資產指定、登錄或文化資產保存技術
16 及保存者登錄、認定之個案交付審議會審議前，應依據文
17 化資產類別、特性組成專案小組，就文化資產之歷史、藝
18 術、科學、自然等價值進行評估。（第3項）前項屬古
19 蹟、歷史建築、紀念建築、聚落建築群、考古遺址、史
20 蹟、文化景觀及自然地景類別者，應評估未來保存管理維
21 護、指定登錄範圍之影響。」修正理由指出「有關未來管
22 理維護之財務規劃、指定登錄範圍之影響評估，並不適用
23 於各類別文化資產，爰新增第3項明定僅古蹟、歷史建
24 築、紀念建築、聚落建築群、考古遺址、史蹟、文化景觀
25 及自然地景類別必須進行未來保存管理維護、指定登錄範
26 圍影響之評估。」可知對於審議中之建造物及其附屬設施
27 之未來保存管理維護、指定登錄範圍影響之評估，一直為
28 文化資產審議所要求之程序。在審議程序，106年7月27日
29 修正前組織準則第9條規定：「（第1項）審議委員會審議
30 文化資產之指定或登錄前，得由主管機關依據文化資產類
31 別、特性組成專案小組，就文化資產之歷史、文化、藝

術、科學及自然價值進行評估，並提出文化資產評估報告。（第2項）前項審議委員會審議時，得參酌前項評估報告內容，進行文化資產指定或登錄之審議。……」106年7月27日修正後更名為組織及運作辦法第9條第1項規定：「審議會審議時，得參酌本法施行細則第14條第2項、第3項規定之評估報告內容，進行文化資產指定、登錄或文化資產保存技術及保存者登錄、認定之審議。」是主管機關審議會為進行文化資產之審議，應組成專案小組進行現場勘驗或其他調查程序，評估文化資產之價值，及未來保存管理維護、指定登錄範圍之影響，以供審議委員判斷審議。

2.按文資法第21條第1項規定：「……歷史建築……由所有人、使用人、管理人管理維護。……」第28條第1項規定：「……歷史建築……經主管機關認因管理不當致有滅失或減損價值之虞者，主管機關得通知所有人、使用人或管理人限期改善，屆期未改善者，主管機關得逕為管理維護、修復，並徵收代履行所需費用，或強制徵收……歷史建築……及其所定著土地。」可知歷史建築之登錄加諸所有人等對於建造物及其附屬設施管理維護之責及費用之負擔。又登錄審查辦法第5條第1項第2款規定：「直轄市、縣（市）主管機關辦理前條第3款公告，應載明下列事項：……二、歷史建築、紀念建築及其所定著土地範圍之面積及地號。……」，此款規定係鑑於實務上主管機關公告指定古蹟或登錄歷史建築之後，常發生有關保存範圍的疑義，乃予修正明定為「所定著土地範圍之面積及地號」，係指本體之占地面積及基於歷史建築、紀念建築文化資產價值保存必要與不可分割範圍所定著土地部分之面積及其土地地號（參修法理由）。即歷史建築坐落範圍應以必要為限，不得無端擴大基地面積侵害土地所有權人之權益。從而，關於歷史建築物之登錄，將課予所有權人等如何之維護責任，並要求土地所有權人提供若干面積之坐

落基地，將影響建造物所有權人等對建造物，及土地所有權人對土地之權利行使，涉及財產權保障有無遭到不當限制之疑義；就土地部分，更經司法院釋字第813號解釋指明：「惟上開情形（按，指於歷史建築所定著之土地為第三人所有之情形）之土地所有人，如因定著於其土地上之建造物及附屬設施，被登錄為歷史建築，致其就該土地原得行使之使用、收益、處分等權能受到限制，究其性質，屬國家依法行使公權力，致人民財產權遭受逾越其社會責任所應忍受範圍之損失，而形成個人之特別犧牲，國家應予相當補償。」前開規定專案小組應提出評估報告，其內容包括未來保存管理維護及對指定登錄範圍之影響，涉及文化資產之價值估算、維護管理之財務預算及所坐落土地之損失，關係未來活化文化資產之方式及其可能性，並攸關未來建造物所有權人等有如何之維護責任，及坐落基地所有權人應提供若干面積之土地為必要，倘審議委員不具此等事項之評估專業，應認組織及運作辦法第9條第1項規定審議委員「得」參酌評估報告進行審議一節，已屬裁量限縮到零而屬「應」予參酌以審議。主管機關文化部107年8月15日文授資局綜字第0000000000號函亦釋明：「該規定（按，指106年7月27日修正前之文資法施行細則第7條之1，於106年7月27日修正條次為同細則第14條，並為文字之修正如前述）之立法目的是認為主管機關審議各類文化資產之指定、登錄前，應有事先之評估機制，俾使文化資產之指定、登錄程序更為完善，並有助於未來文化資產之管理維護工作。其規定『應』係為強化主管機關於文化資產指定、登錄前，應就文化資產之歷史、藝術、科學、自然等價值進行評估之義務，且依文化資產審議會組織及運作辦法第9條第1項規定，該項價值評估報告尚須送審議會，供審議委員參酌判斷之參考。爰文資法施行細則第14條乃法定應踐行之必要程序，至行政機關如未踐行上述法定必要程序，則此等行政瑕疵對行政處分之影響，係

屬重大明顯瑕疵而無效或屬得撤銷、補正之情形，則應由司法機關依具體個案調查事實認定之。」綜上可知，審議會專案小組所提出之評估報告，其重要性已甚明確，如有欠缺，不僅係正當程序未予踐行，尚涉及審議結論是否出於不完足之資訊而屬判斷違誤。

(四)以上程序，其目的無非在蒐集必要資料以供審議會審議表決，確認審議之特定建造物及其附屬設施符合文資法第3條第1款第2目所定義之歷史建築，並適合如何之定著位置及提供若干定著面積，以完成文資法第1條「為保存及活用文化資產」之立法目的。因應各種不同之文化資產及有限之行政人力、物力，主管機關執行文化資產保存事件之調查、審議，不致會有完全一致之步驟，允其審時度勢隨機調整，應屬合理。如程序有違法情事時，是否足使原處分達於應予撤銷之程度，則應視其違法情節得否補正，審議會之判斷是否出於錯誤之事實或資訊等情；尤其本件審議過程，中央主管機關修正多項子法，部分內容意旨相近，行政機關之審議運作如已具調查、審議之實質，即難認程序上之少許出入即足以撼動處分之合法性。本院發回判決指明上訴人審議會105年度第3次會議決議，原為「不予指定登錄為古蹟或歷史建築」，嗣呈經文化部指示進入審議程序後，則僅於106年6月19日辦理現場勘查，嗣未逾1個月期間之被上訴人106年7月11日文資會106年度第3次會議審議通過登錄歷史建築之決議，登錄名稱為「原彰化街南郭派出所」，發生不同於前此審議之幡然結果。上訴人受理民眾洪裕易之提報後，進行如何相當於列冊追蹤之實質調查審議程序？上訴人委請建國科大調查研究，結案報告書署明日期為2018/11/30，乃在本件原處分作成之後，是否為事後填補程序之不足？又建國科大提出之期末修正報告書雖載有「文化資產價值評估與分析」一節，惟稽其內容似無具體之價值評估，及未來保存管理維護，並對登錄範圍之影響，則原處分之作成有無本於充分、

01 正確之資訊而為？等節，均有未明，原審應予調查究明，業
02 經本院發回判決予以指明。

03 (五)本件原審逐一調查上訴人審議會專責小組會議紀錄，均未見
04 有關於本件文化資產之歷史、文化、藝術、科學、自然等價
05 值，及未來管理維護財務規劃、指定登錄範圍之影響等事項
06 之評估報告。另建國科大受上訴人委託提出報告雖記載「文
07 化資產價值評估與分析」一節，惟其內容關於資產評估，以
08 「有其地理意義」「具有歷史意義」「見證街區發展意義」
09 等等抽象性之描述；關於保存建議，則提出「高度」「中
10 度」「低度」3種建議，乃關於保存範圍，涉及坐落基地之
11 大小，惟並無具體之價值評估，及未來維護保存之可能方
12 式，及其利弊得失並財務支出等具體內容。且從審議會歷次
13 會議紀錄以觀，並未見上訴人將建國科大報告書提報於審議
14 會會議加以討論。又出席107年9月11日107年第7次審議會參
15 與表決之11名委員並未說明其同意登錄系爭建物為歷史建築
16 事實上所占用之系爭土地面積，如何與文化資產價值之保存
17 有必要與不可分割之具體理由，亦未說明非屬於系爭歷史建
18 築所占用之相同地號其他部分土地面積，何以係屬文化資產
19 價值保存必要而不可分割之範圍，因認上訴人審議會欠缺理
20 由之審議結論，有判斷出於恣意濫用而為違法等語。經核原
21 審依調查證據結果認定事實，業已詳敘其得心證之理由，核
22 與卷證資料相符，並無悖於經驗法則、論理法則與一般證據
23 法則，所為法律之適用亦屬正確，並無判決違背法令之違
24 誤。至原審認定上訴人辦理本件登錄歷史建築之程序，未依
25 施行細則之規定予以「列冊追蹤」，有悖正當行政程序之要
26 求一節，未再調查審認本件未辦理「列冊追蹤」是否屬於本
27 院發回判決所指「尤其本件審議過程，中央主管機關修正多
28 項子法，部分內容意旨相近，行政機關之審議運作如已具調
29 查、審議之實質，即難認程序上之少許出入即足以撼動處分
30 之合法性」之情形，乃逕以未列冊追蹤即違反正當行政程
31 序，實有理由未備之不足。惟原審此等論斷於本件原處分已

01 有前揭判斷出於恣意濫用而屬違法之結果不生影響，爰併予
02 敘明。

03 (六)上訴意旨主張專案小組自行進行或委外研究而提出文化資產
04 評估報告，及審議會是否參酌該評估報告內容，進行文化資
05 產指定或登錄之審議，屬任意規定，並非必要程序；106年7
06 月27日修正發布前之文資法施行細則第7條之1規定，於106
07 年修法後，將有關未來管理維護財務規劃刪除，其修法理由
08 係因財務規劃具備與否，並不影響文化資產的保存價值，故
09 原判決所稱未有財務規劃等語，難謂非屬誤解云云，乃係上
10 訴人未解文資法要求組成專案小組調查文化資產之價值，並
11 應評估未來保存管理維護、指定登錄範圍之影響之重要性，
12 在於提供審議委員對於審議中之建造物及附屬設施其文化資
13 產之價值，有所了解，以作為是否值得保存，及保存可能性
14 之考量因素，並判斷登錄將賦予建造物所有權人等及土地所
15 有權人何等之義務，於其私益影響多大，藉以為公私益之權
16 衡，選擇最小侵害之方式為之，以符比例原則。上訴人據之
17 指摘原判決違誤，難以成立。上訴人其餘關於本件原處分之
18 作成已進行文化資產之價值評估，並提出建國科大報告書供
19 審議委員參考審議等主張，已因乏證據而為原審所不採，其
20 猶對原審認定事實之職權行使任加指摘，亦難謂有據。

21 (七)綜上，上訴意旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄
22 並駁回被上訴人於第一審之訴，為無理由，應予駁回。

23 五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
24 項、第98條第1項前段，判決如主文。

25 中 華 民 國 113 年 1 月 4 日

26 最高行政法院第一庭

27 審判長法官 胡 方 新

28 法官 林 玫 君

29 法官 張 國 勳

30 法官 洪 慕 芳

31 法官 李 玉 卿

01 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
02 中 華 民 國 113 年 1 月 4 日
03 書記官 高 玉 潔